

Este documento está publicado en:

Pérez del Prado, Daniel. (2017). Cláusulas laborales y libre comercio: el papel de la OIT . En: *El futuro del trabajo que queremos: Conferencia Nacional Tripartita: 28 de marzo de 2017, Palacio de Zurbano, Madrid: iniciativa del Centenario de la OIT (1919-2019. Volumen II*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Empleo, pp. 221-232.



EL FUTURO DEL TRABAJO QUE QUEREMOS

Conferencia Nacional Tripartita

28 de marzo de 2017, Palacio de Zurbano, Madrid

Iniciativa del Centenario de la OIT (1919-2019)



MINISTERIO
DE EMPLEO
Y SEGURIDAD SOCIAL

CEOE

CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE
ORGANIZACIONES EMPRESARIALES

CEPYME

CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA



PLAN GENERAL DE LA OBRA

PRESENTACIÓN DEL LIBRO

Fátima Báñez García

PRÓLOGO

Joaquín Nieto Sainz

Volumen I

1. Programa de la Conferencia
2. Introducción
3. Discurso de su Majestad, el Rey de España
4. Discurso del Director General de la OIT
5. Relatoría de la Conferencia
 - 5.1. Sesión de apertura
 - 5.2. Conversación I. Trabajo y Sociedad
 - 5.3. Conversación II. Trabajo decente para todos
 - 5.4. Conversación III. La organización del trabajo y la producción
 - 5.5. Conversación IV. La gobernanza del trabajo
6. Cuadro resumen
7. Synthesis box
8. Aportación del Gobierno a la Conferencia
9. Documento de posición de la Organización Internacional de Empleadores
10. Aportación de las Organizaciones Sindicales a la Conferencia

Volumen II **Comunicaciones**

Conversación I. TRABAJO Y SOCIEDAD

Conversación II. TRABAJO DECENTE PARA TODOS

Conversación III. LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO Y LA PRODUCCIÓN

Conversación IV. LA GOBERNANZA DEL TRABAJO

ÍNDICE

Volumen II Comunicaciones

Conversación I. TRABAJO Y SOCIEDAD

1. El futuro del trabajo y su regulación jurídica ante los retos de la «atomización» y la fragmentación empresarial, <i>Diego Álvarez Alonso</i>	9
2. Conciliación y futuro del trabajo: regulación actual y aspectos a debatir, <i>Emilio de Castro Marín</i>	31
3. Repensando la organización socio-laboral para atajar el desempleo, <i>M^a Luz de la Cal Barredo</i>	49
4. Reflexiones sobre el futuro del trabajo. Iniciativa del centenario de la OIT, <i>Carlos de la Torre</i>	59
5. La organización de los trabajos de cuidados: el empleo del hogar como necesidad social, <i>Magdalena Díaz Gorfinkiel</i>	79
6. Envejecimiento activo y trabajo, <i>Francisco Miguel Ortiz González-Conde</i>	91
7. El teletrabajo: de la dispersión normativa presente a la necesaria regulación normativa europea y estatal futura, <i>Raquel Yolanda Quintanilla Navarro</i>	107
8. Desarrollo de la robotización y justo reparto de la riqueza, <i>Íñigo Sagardoy y Jesús R. Mercader</i>	123

Conversación II. TRABAJO DECENTE PARA TODOS

9. Hacia un mercado de trabajo más eficiente y equitativo, <i>Miguel Cardoso, Rafael Doménech, Juan Ramón García, Jorge Sicilia y Camilo Andrés Ulloa</i>	135
10. El trabajo decente como objetivo de desarrollo sostenible, obligaciones para el Reino de España, <i>Tania García Sedano</i>	145
11. La integración laboral y social de colectivos especialmente vulnerables: personas con enfermedades raras, personas con enfermedades mentales y mujeres con discapacidad, <i>María del Carmen López Anierte y Gema Chicano Saura</i>	159
12. Trabajo decente para un futuro sin trabajo, <i>Francisco Lozano Lares y María Salas Porras</i>	171
13. El trabajo decente: el trabajo del pan y las rosas, <i>Laura Mora Cabello de Alba</i>	183
14. El papel de los sindicatos en la consecución del trabajo decente. Especial referencia a los acuerdos marco globales, <i>Patricia Nieto Rojas</i>	193
15. Divergencias y confluencias en el tratamiento del empleo verde por parte de la Organización Internacional del Trabajo y la Unión Europea, <i>Ana Marta Olmo Gascón</i>	207

16.	Cláusulas laborales y libre comercio: el papel de la OIT, <i>Daniel Pérez del Prado</i>	221
17.	El futuro del trabajo (decente): de la hegemonía a su crisis, de la centralidad exclusiva a una centralidad compartida (con los cuidados), <i>Carlos Prieto</i>	233
18.	El futuro de las mujeres. El futuro de la humanidad: más derechos efectivos para un empoderamiento real, <i>Margarita Isabel Ramos Quintana</i>	243
19.	La digitalización y el empleo decente en España. Retos y propuestas de actuación, <i>Fernando Rocha Sánchez</i>	259
20.	Clásicos y nuevos desafíos del trabajo en la economía 4.0, <i>María Luz Rodríguez Fernández</i>	275
21.	Generalización tecnológica: efectos sobre las condiciones de trabajo y empleo, <i>Carolina San Martín Mazzucconi</i>	297
22.	Integración laboral de mujeres con discapacidad, <i>Rosa Santero Sánchez, Belén Castro Núñez y Víctor Martín Barroso</i>	311

Conversación III. LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO Y LA PRODUCCIÓN

23.	Nuevas tecnologías y tiempo de trabajo: el derecho a la desconexión tecnológica, <i>Raquel Aguilera Izquierdo y Rosario Cristóbal Roncero</i>	331
24.	El Derecho del Trabajo ante los nuevos modelos organizativos y el emprendimiento, <i>María Antonia Castro Argüelles</i>	343
25.	Sobre el futuro del trabajo: modalidades de prestaciones de servicios y cambios tecnológicos, <i>Salvador del Rey Guanter</i>	359
26.	Superación del concepto clásico de contrato de trabajo, <i>Juan Pablo Maldonado Montoya</i>	367
27.	El impacto socioeconómico de las entidades de economía social, <i>María Isabel Martínez Martín, Nuria Guilló Rodríguez, Rosa Santero Sánchez y Rosa Belén Castro Núñez</i>	385
28.	Derecho y trabajo en la era digital: ¿«revolución industrial 4.0» o «economía sumergida 3.0»? , <i>Cristóbal Molina Navarrete</i>	403
29.	Trabajo decente y economía digitalizada, <i>Francisco Trillo</i>	425
30.	Los modelos de la acción normativa de la OIT para regular el trabajo a distancia, <i>Tatsiana Ushakova</i>	445
31.	Economía colaborativa y laboralidad: los cabos sueltos entre el vacío legal y la dudosa legalidad, <i>María Rosa Vallecillo Gámez</i>	461

Conversación IV. LA GOBERNANZA DEL TRABAJO

32.	La Seguridad Social, un valor universal en un mundo incierto, <i>Joaquín Aparicio Tovar</i>	475
33.	El futuro de las normas del trabajo que queremos, <i>Antonio Baylos</i>	487
34.	Los principios y derechos fundamentales en el trabajo como orden público social universal, <i>José Luis Gil y Gil</i>	503
35.	La nueva RSE como instrumento de gobernanza del trabajo decente en el marco del desarrollo sostenible, <i>María Gema Quintero Lima</i>	519
36.	El sindicalismo en la gobernanza del trabajo en España. Cambios y retos organizativos y estratégicos, <i>Marcial Sánchez Mosquera y Milagro Martín López</i> ...	533

16. CLÁUSULAS LABORALES Y LIBRE COMERCIO: EL PAPEL DE LA OIT*

DANIEL PÉREZ DEL PRADO

*Profesor acreditado titular. Grupo de Cooperación sobre Trabajo Decente
y Sostenible de la Universidad Carlos III de Madrid.*

* ORCID: 0000-0001-7106-6769. Este trabajo es una contribución al «Debate sobre el Futuro del Trabajo» auspiciado por la OIT. En concreto se enmarca en la conversación «trabajo decente para todos».

Resumen: El libre comercio se ha situado en el centro del debate político. La elección de Donald Trump y su decisión de retirar a los Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico, de revisar el NAFTA, su oposición al TTIP o, ya en Europa, la controvertida negociación del Acuerdo Económico y de Comercio, conocido como CETA, son claros ejemplos de la revitalización de las posturas más proteccionistas.

Uno de los argumentos más importantes esgrimidos contra el libre comercio descansa en los supuestos efectos perniciosos sobre las condiciones de vida y laborales de buena parte de los trabajadores de los países desarrollados. De hecho, estos argumentos han calado especialmente en las antiguas zonas industriales hoy duramente castigadas por la globalización. De esta forma, las potencias que hasta ahora habían impulsado el libre comercio, están cambiando radicalmente de postura, sobre la base de criterios nacionalistas y proteccionistas.

Sin embargo, desde David Ricardo, existe un cierto consenso entre los economistas acerca de los efectos beneficiosos del libre comercio. Ahora bien, esto no significa que éstos hayan de alcanzar automáticamente al conjunto de la sociedad y, en particular, a los trabajadores. Tampoco que se asegure que no vaya a haber ganadores y perdedores. Por consiguiente, el libre comercio es una condición necesaria pero no suficiente para mejorar el bienestar. Resulta imprescindible compensar las externalidades negativas del libre comercio mediante la adopción algunos otros instrumentos paralelos si se desea que sus beneficios alcancen a todos.

Entre éstos destacan la incorporación de cláusulas laborales a los tratados de libre comercio, en cuya virtud se garantizan unos estándares mínimos (frecuentemente los marcados por los convenios de la OIT) entre las partes firmantes. De esta forma se impide el recurso de la competencia a la baja en condiciones de trabajo, lo que resulta beneficioso para todas las partes implicadas, con independencia de su grado de desarrollo. Sin embargo, estos mecanismos parecen mostrar un punto débil, pues frecuentemente se les ha acusado de falta de eficacia.

La OIT, como organización tripartita e internacional, muestra un gran potencial en lo que hace al objetivo de reforzar la eficacia de las cláusulas laborales de los tratados comerciales. Este trabajo analizará el particular contexto que estamos viviendo y en qué medida la OIT puede contribuir a superarlo. Para ello se dividirá en los siguientes apartados. Tras una breve introducción sobre la situación del libre comercio en el debate actual, se analizará la creciente tendencia hacia la incorporación de cláusulas laborales en los tratados de comercio internacional y sus rasgos fundamentales. Finalmente, sobre la base de lo anterior, se formularán algunas breves ideas acerca del modo en que la OIT puede contribuir a mejorar su eficacia.

Palabras clave: Libre comercio; tratados comerciales; cláusulas laborales; OIT.

1. EL DEBATE SOBRE LOS EFECTOS SOCIALES DEL LIBRE COMERCIO

El libre comercio se ha situado en el centro del debate político. Podemos encontrar un buen número de ejemplos que así lo atestiguan. En primer lugar, la victoria de Donald Trump en las elecciones norteamericanas ha cambiado radicalmente la política comercial de la primera potencia económica. Su decisión de retirar a los Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico¹ quizá sea el signo más claro, pero no el único. Entre los planes del presidente está también revisar en profundidad el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), más conocido por sus siglas en inglés, NAFTA (*North American Free Trade Agreement*)². Además, la negociación del Tratado Transatlántico de Libre Comercio entre EEUU y la UE, más conocido por sus siglas en inglés TTIP³, se encuentra suspendida desde el pasado mes de enero⁴.

El argumento básico del presidente Trump es que el libre comercio ha deteriorado las condiciones de vida y laborales de los trabajadores norteamericanos, lo que hace necesario la adopción de medidas protectoras de la industria norteamericana, así como la reconsideración del conjunto de la política comercial de aquel país⁵. Se inicia así un punto de inflexión en la estrategia comercial de la principal economía mundial, que venía siendo uno de los principales valedores del libre comercio, especialmente desde mediados de la década de los 90.

En segundo lugar, también en Europa hemos podido observar algunos movimientos en contra del libre comercio, fundamentalmente como reacción a las negociaciones del ya mencionado TTIP y del Acuerdo Económico y de Comercio entre Canadá y la UE (CETA en sus siglas inglesas⁶). Frente al entusiasmo de las autoridades europeas, que han venido subrayando los beneficios económicos que potencialmente se van a derivar de su

¹ Oficialmente denominado «Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica» (en inglés: *Trans-Pacific Partnership*, TPP).

² <https://www.whitehouse.gov/trade-deals-working-all-americans>. El *North America Free Trade Agreement* (NAFTA), fue firmado por los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá, el 14 de septiembre de 1993 y entró en vigor el 1 de enero de 1994.

³ *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP)

⁴ Esa la valoración que le dio la comisaria del ramo, Cecilia Malmström, ante la toma de posesión del nuevo presidente y que, hasta la fecha, no se ha visto modificada. Véase la entrada en el blog oficial de la comisaria: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/malmstrom/blog/ttip-assessment-and-pause_en

⁵ <https://www.donaldjtrump.com/policies/trade>

⁶ *Comprehensive Economic and Trade Agreement*. La denominación castellana, Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG), no ha tenido tanto éxito. El texto completo, junto con otros documentos relevantes

aplicación⁷; lo cierto es que la acogida por parte de la ciudadanía ha sido más bien fría, cuando no abiertamente hostil.

En relación a éste último acuerdo, el único que hasta el momento ha logrado entrar en vigor, las principales críticas se han centrado en la remisión de la resolución de conflictos al arbitraje internacional, su posible incidencia sobre los servicios públicos, al incluirse entre las actividades objeto del acuerdo, y su impacto en materia laboral, medioambiental y sanitaria, al poder abrir la puerta a una competencia a la baja en estos sectores⁸.

Frente a estas posturas proteccionistas, lo cierto es que, desde David Ricardo, existe consenso entre los economistas acerca de que el efecto neto del libre comercio es positivo⁹. La eliminación de las trabas al comercio repercute en un mayor crecimiento económico para las partes implicadas, lo que puede traducirse en mayor bienestar para el conjunto de la ciudadanía. Ahora bien, ni esto último es una consecuencia directa y automática del libre comercio, ni es menos cierto que en todo proceso de liberalización de los mercados tiene ganadores y perdedores¹⁰. La liberalización comercial emprendida en la última década ha permitido que millones de personas salgan de la pobreza, pero sus resultados en términos generales han sido muy desequilibrados¹¹.

Por consiguiente, frente a la genérica asunción de que el libre comercio es algo positivo debería asumirse otra indispensable y consiguiente, cual es que para que esos beneficios alcancen al conjunto de la sociedad y, especialmente a los trabajadores, es preciso adoptar mecanismos correctores concretos al respecto.

al respecto pueden consultarse en <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/10/28-eu-canada-trade-agreement/>

⁷ Que es también el mismo argumento empleado por la Eurocámara para respaldar su aprobación: «con el CETA, apostamos por la apertura, el crecimiento y elevados estándares, por encima del proteccionismo y el estancamiento económico» (Artis Pabriks, responsable de la tramitación parlamentaria –PPE–). Puede consultarse su discurso íntegro (en inglés) en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20170215+ITEM-004+DOC+XML+V0//ES&language=es&query=INTERV&detail=3-010-000>

⁸ Sin lugar a dudas, si hay un ejemplo claro de oposición al CETA, éste estaría representado por el parlamento de la región belga de Valonia y su negativa a otorgar su permiso al gobierno federal para su firma si no se introducían ciertas modificaciones. En concreto, el punto básico de discrepancia era precisamente la posibilidad de que las discrepancias fueran resueltas por árbitros internacionales. Sin embargo, en el trasfondo del conflicto se vislumbraban los temores a que un nuevo acuerdo de libre comercio pudiera tener efectos devastadores sobre el empleo en una región, otrora altamente industrializada, que ha sufrido especialmente los envites de la globalización. Aunque finalmente el veto valón fue retirado y el Tratado firmado, previa modificación, aún hoy se encuentra parcialmente en vigor a la espera de su ratificación por los parlamentos nacionales y regionales.

⁹ Desde RICARDO, RICARDO, D., *Principios de economía política y tributación*, Pirámide, Madrid, 2003., a economistas contemporáneos como KRUGMAN, P. R., «New Thinking about Trade Policy», en KRUGMAN, P. R. (ed.) *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, MIT Press, Cambridge (Massachusetts), 1986, pp. 1-22. Una explicación sencilla puede verse en STIGLITZ, J. E., *Microeconomía*, 2a Edición inglesa, Ariel, Barcelona, 2001, pp. 67-69.

¹⁰ KRUGMAN, P. R., «New Thinking about Trade Policy», cit., pp. 1-22. Entre estos últimos frecuentemente se encuentran determinadas categorías de trabajadores, como los poco cualificados y los de determinados sectores industriales.

¹¹ ONU, *Impact of globalization on the achievement of the internationally agreed development goals, including the Millennium Development Goals*, ONU, Nueva York, 2008, p. 9.

Entre estos mecanismos destacan la incorporación de cláusulas laborales en los tratados de libre comercio, que tienen por objetivo garantizar unas condiciones mínimas de trabajo entre las partes firmantes, de tal forma que se asegure el proceso de liberalización comercial no conduzca hacia una carrera a la baja en las condiciones de trabajo o, al menos, se impida que se traspasen unos umbrales mínimos garantizados.

Sin embargo, la aplicación práctica de estas cláusulas no ha estado exenta de problemas. Frecuentemente se les ha acusado de ser ineficaces¹², lo que alienta las posturas proteccionistas. Dicho de otra forma, la aparición de un sentimiento contrario al libre comercio puede ser vista como la respuesta al fracaso de los mecanismos previstos para hacer de éste algo justo y que alcance a todos, lo que en el ámbito de las condiciones de trabajo y empleo conecta directamente con la eficacia de estos mecanismos jurídicos.

2. LAS CLÁUSULAS LABORALES COMO GARANTÍA DE TRABAJO DECENTE

Así las cosas, resulta preciso preguntarse qué son las cláusulas laborales, cuáles son sus objetivos básicos y qué resultados están alcanzando. En relación a lo primero, los estudios que a este respecto ha llevado a cabo la OIT, entiende por «cláusula laboral»: a) cualquier tipo de norma que tenga que ver con las relaciones laborales (frecuentemente los propios convenios de la OIT) o con la garantía de unas condiciones mínimas de trabajo o empleo; b) cualquier mecanismo destinado a asegurar el cumplimiento de tales normas, ya sea bajo la ley nacional o por alguna de las cláusulas incorporadas en el tratado comercial y; c) cualquier marco destinado a actividades de cooperación, diálogo y/o control de asuntos laborales¹³. Por consiguiente, el concepto de «cláusula laboral» es muy amplio y flexible, ya que no solamente tienen que ver con normas que regulen o aseguren condiciones de trabajo y empleo (regulación sustantiva estricta), sino también

¹² Lo que se achaca a los complejos procedimientos para su aplicación y la lejanía con el nivel de aplicación. También se critica su utilización política, esto es, al margen de las condiciones de trabajo y en función de intereses de carácter político. MUNTANER, S., «Las cláusulas sociales en el libre comercio: del TTIP al caso de Honduras», según ANTONIO BAYLOS..., 8/04/2015, <http://baylos.blogspot.com.es/2015/04/las-clausulas-sociales-en-el-libre.html>. En el mismo sentido, DOUMBIA-HENRY, C.; GRAVEL, E., «Acuerdos de libre comercio y derechos laborales. Evolución reciente», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 125, 3, 2006, p. 221.. EEUU ha sido quizá el país que más esfuerzos ha dedicado a evaluar en qué medida las cláusulas laborales están cumpliendo su función, siendo los resultados obtenidos muy limitados. GUAMÁN HERNÁNDEZ, A., «Cláusulas laborales en los acuerdos de libre comercio de nueva generación: una especial referencia al contenido laboral del TPP, CETA y TTIP», *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos*, 398, 2016, p. 94. GUTIÉRREZ HURTADO, F. J.; LOBEJÓN HERRERO, L. F., «Cláusulas sociales, comercio internacional y derechos laborales. La perspectiva de los países subdesarrollados», *Revista de Economía Crítica*, vol. 7, [object Attr], 2009, pp. 60-62.. Algunos estudios han subrayado que, teniendo en cuenta los distintos tipos de medidas, son más efectivas las de control y cooperación que las de corte sancionador. Valor MARTÍNEZ, C., «Cláusulas sociales», cit., p. 45.

¹³ Esta delimitación arranca en OIT, *Informe sobre el trabajo en el mundo 2009*, International Labour Office, Geneva, 2010, pp. 72-73. Y se han mantenido en estudios posteriores: OIT, *Dimensiones sociales de los acuerdos de libre comercio*, International Labour Office, Geneva, 2013, p. 9. OIT, *Assessment of Labour Provisions in Trade and Investment Arrangements*, cit., p. 21. No obstante, el primer estudio amplio sobre la materia fue OECD, *Trade, Employment and Labour Standards*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1996. Para una aproximación básica al concepto de «cláusula laboral», vid. LIM, H., *The Social Clause: Issues and Challenges*, OIT, Geneva.

con aquellas que van dirigidas a determinar el cumplimiento o aplicación de tales normas (regulación instrumental), o que tienen que ver con mecanismos de regulación blanda o *soft law* (regulación sustantiva blanda o flexible). La causa fundamental de esta amplia delimitación tiene que ver con que, en la experiencia práctica, son muy variadas los tipos de normas laborales que podemos encontrar en los tratados comerciales¹⁴.

Por lo que hace a sus objetivos, la incorporación de «cláusulas laborales» en los tratados comerciales internacionales surge con el propósito de evitar que la liberalización comercial derive en situaciones de dumping social. En un contexto de mercados sin ningún tipo de protección o barrera se corre el riesgo de que se empleen las condiciones de trabajo como un mecanismo para ganar competitividad, de tal forma que se amplíe la cuota de mercado a base de reducir costes laborales o, lo que frecuentemente es lo mismo, empeorando las condiciones de trabajo. De esta forma, se cae en una situación de competencia o carrera a la baja que termina por deteriorar las condiciones laborales de todas las partes implicadas. Ante este tipo de situaciones solo caben dos tipos de alternativas: o el proteccionismo, o la incorporación de cláusulas que establezcan unos suelos mínimos, esto es, que garanticen unas determinadas condiciones de trabajo imprescindibles¹⁵.

Las cláusulas laborales surgen así como un instrumento jurídico capaz de conjugar los beneficios del libre comercio a la vez que evitan el dumping social. Este tipo de cláusulas se encuentran en diversos instrumentos internacionales, no solamente los tratados comerciales o los de integración económica¹⁶ (ya sean unilaterales, bilaterales, regionales –y transregionales–)¹⁷, sino también en los acuerdos internacionales de financiación y los sistemas de preferencias comerciales¹⁸.

De hecho, su número no ha parado de crecer. Aunque pueden encontrarse algunas referencias previas, la primera vez que se introdujeron este tipo de cláusulas con carácter imperativo fue en 1994, en el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), vinculado al NAFTA. Desde ese momento y hasta diciembre de 2015, había 75 tratados comerciales en vigor (pertinentes a 107 economías) con cláusulas laborales, de los cuales, casi la mitad de ellos fueron suscritos después de 2008. Estos suponen que más de un cuarto (el 28% para ser más exactos) de los tratados que han sido notificados a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y están en vigor¹⁹.

¹⁴ PÉREZ DEL PRADO, D., «Entre Trump y Trudeau: Cláusulas laborales y libre comercio a la luz del CETA», *Revista de información laboral*, vol. 3, 2017.

¹⁵ VALOR MARTÍNEZ, C., «Cláusulas sociales: análisis de la afinidad de objetivos con el movimiento por el comercio justo», *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*, 2882, 2006, p. 40.

¹⁶ Denominados así porque van más allá de cuestiones comerciales, como por ejemplo los programas de infraestructuras.

¹⁷ Las cláusulas laborales pueden estar incluidas en el propio instrumento o en documentos secundarios, como acuerdos complementarios o memorándums de entendimiento (estos últimos no suelen ser jurídicamente vinculantes).

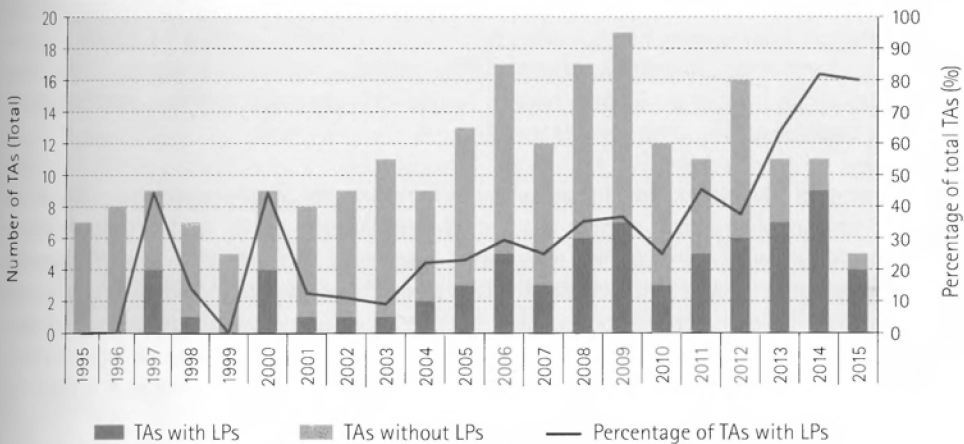
¹⁸ LOBEJON HERRERO, L. F., «Pasado, presente y futuro de la cláusula social. El papel de la Organización Mundial del Comercio.», *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, vol. 843, pp. 154-157.

¹⁹ OIT, *Assessment of Labour Provisions in Trade and Investment Arrangements.*, cit., p. 22.

Como puede observarse en el siguiente gráfico, la tendencia hasta 2009 es claramente creciente, tanto en lo que se refiere al número total de tratados comerciales firmados, como en lo que hace a aquellos que incluyen cláusulas laborales. Sin embargo, la crisis económica parece haber afectado en cierta medida a la negociación comercial internacional, pues se observa que se ha retrocedido a los niveles previos a 2006. No obstante, esto ha beneficiado a los acuerdos con cláusulas laborales.

Más del 80 por ciento de los acuerdos vigentes desde 2013 contienen ese tipo de disposiciones. Esta última cifra tiene su origen en que la mayoría de los acuerdos comerciales suscritos lo fueron con los principales proponentes de este tipo de disposiciones, como la Unión Europea, Estados Unidos y Canadá²⁰. De los siete acuerdos comerciales que se suscribieron en 2013, cuatro no tuvieron a estos tres sujetos como intervinientes (Costa Rica-Singapur, República de Corea-Turquía, Malasia-Australia y Nueva Zelanda-Taiwán); de los nueve de 2014, cuatro tuvieron otros actores (Australia-República de Corea, Hong Kong-Chile, Islandia-China y Suiza-China) y en 2015, la misma relación fue 4/2.

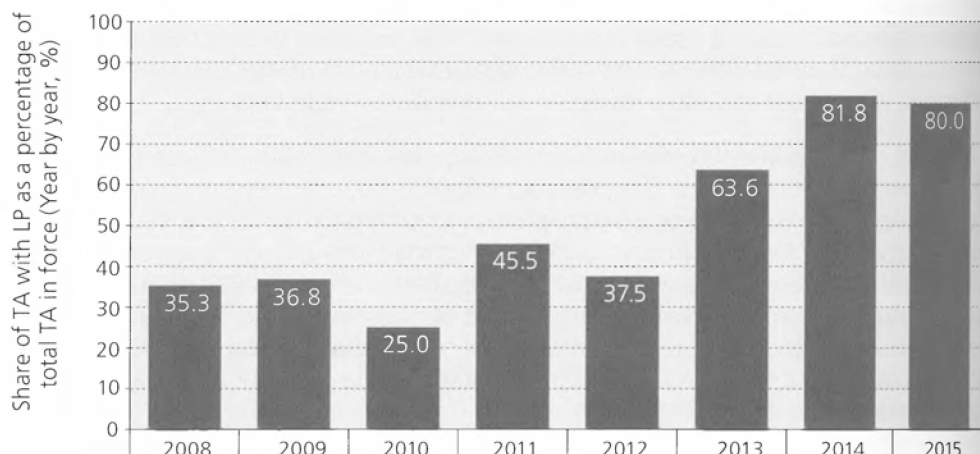
Gráfico 1. Número de tratados comerciales con y sin cláusulas laborales, 1995-2015



Fuente: OIT, 2016.

De hecho, si observamos el detalle de tratados comerciales con cláusulas laborales que han entrado en vigor (Gráfico 2), vemos que el avance es muy notable a partir de 2013. Así, de una cifra media en torno al 36% hasta 2012, se pasa a más del 60% en 2013, para mantener la cota del 80% desde entonces.

²⁰ *Ibid.*

Gráfico 2. Acuerdos comerciales con cláusulas laborales (% respecto del total)

Fuente: OIT, 2016.

En suma, las cláusulas laborales han venido ganando terreno de forma muy notable en el comercio internacional impulsadas por EEUU, la Unión Europea y Canadá. A pesar de ello, lo cierto es que han sido objeto de frecuentes críticas. En concreto, se les suele acusar de ser ineficaces en lo que hace a la garantía de unas mínimas condiciones de trabajo y la prevención del dumping social.

En efecto, el objetivo fundamental de la inclusión de disposiciones laborales en los tratados comerciales, como hemos visto, es doble. De una parte, se trata de garantizar unas mínimas condiciones laborales en todos los países. Pero de otra, con ello también se persiguen unas condiciones de competencia similares, de tal forma que la relajación o eliminación de las barreras comerciales no sitúe a unos países en desventaja frente a otros, al menos, en lo que a costes laborales se refiere. De esta forma se logra no solamente un marco de competencia más justo, sino que se evitan «carreras a la baja» en condiciones de trabajo y empleo.

Sin embargo, éste es precisamente uno de los elementos que enfrenta a los países desarrollados con los que se encuentran en vías de desarrollo. Para estos últimos, la existencia de costes laborales más bajos en lo que les otorga una ventaja competitiva frente aquellos, por lo que se oponen a la incorporación de estos mecanismos con carácter generalizado en el marco de la OMC, ya que eso supondría tanto como eliminar o reducir su principal vía para competir. Desde su punto de vista, las cláusulas laborales una medida proteccionista impuesta por los desarrollados²¹.

²¹ GUTIÉRREZ HURTADO, F. J.; LOBEJÓN HERRERO, L. F., «Cláusulas sociales, comercio internacional y derechos laborales. La perspectiva de los países subdesarrollados», cit., p. 58.

Frente a esto se suelen esgrimir dos tipos de argumentos, unos de carácter moral y otros de tipo económico²². Los morales tienen que ver con el hecho de que los derechos laborales básicos conectan directamente con la dignidad de las personas y, por consiguiente, debieran estar por encima de cualquier tipo de interés económico o comercial. Los económicos se suelen dividir en dos bloques, los de carácter lógico y los de naturaleza empírica.

Por lo que hace a los primeros, se ha dicho que las situaciones de competencia a la baja en lo que hace a los costes laborales es un caso claro de «dilema del prisionero», por lo que las estrategias no cooperativas conducen necesariamente a resultados subóptimos²³. La cláusula laboral tendría la virtud, por diversos medios, de conducir a los diversos países implicados a la cooperación, alcanzando una situación de equilibrio óptima. De esta forma, se articularía un tipo de competencia «constructiva», que fomente la inversión generando confianza en los inversores (pues está garantizada la estabilidad social), el dinamismo, la retención del talento y la mejora de las cualificaciones profesionales²⁴.

Por lo que respecta a los segundos, los resultados indican que, en promedio, los acuerdos comerciales que incluyen cláusulas laborales inciden positivamente en la tasa de participación de la fuerza laboral, esto es, la población activa se incrementa, recibiendo una mayor proporción de población en edad de trabajar. Este incremento sería especialmente significativo en el caso de las mujeres²⁵.

Sin embargo, desde la perspectiva global, el análisis transnacional no presenta impactos adicionales de las cláusulas laborales en otras variables relacionadas con el mercado de trabajo²⁶. Ello se debería a que buena parte de la eficacia de estas cláusulas dependería de la base institucional a nivel nacional. De ser así, los mecanismos de aplicación a escala nacional constituirían elementos fundamentales para el éxito en la aplicación de las cláusulas laborales, lo que debería tenerse muy en cuenta en el plano práctico durante la negociación y en la gestión de los acuerdos²⁷. No obstante, en el plano internacional también existen importantes mecanismos que pueden redundar en unas cláusulas laborales mucho más eficaces.

3. LA EFICACIA DE LAS CLÁUSULAS LABORALES Y EL PAPEL DE LA OIT

Por consiguiente, vemos que la eficacia de las cláusulas laborales depende en buena medida de que el entramado institucional nacional así lo garantice. A su vez, para que

²² Valor MARTÍNEZ, C., «Cláusulas sociales», cit., pp. 40-42.

²³ FERNÁNDEZ SCRIMIERI, B., «Derechos sociales y globalización: soluciones multilaterales», *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, 785, 2000, p. 77.

²⁴ DOUMBIA-HENRY, C.; GRAVEL, E., «Acuerdos de libre comercio y derechos laborales. Evolución reciente», cit., pp. 224-225.

²⁵ OIT, *Assessment of Labour Provisions in Trade and Investment Arrangements*, cit., pp. 76-84.

²⁶ Esto incluye efectos sobre los salarios de los trabajadores poco cualificados en los países desarrollados. MASKUS, K. E., *Should Core Labor Standards Be Imposed Through International Trade Policy?*, World Bank Publications, 1999.

²⁷ A este respecto véase OIT, *Handbook on assessment of labour provisions in trade and investment arrangements*, OIT, Geneva, 2016.

el Estado en cuestión se vea compelido a desarrollar tal estructura legal es necesario que confluyan una serie de elementos. En primer lugar, que la mejora de las condiciones de trabajo sea visto un bien en sí mismo y, por consiguiente, los estudios empíricos tendentes a demostrar los efectos benéficos de la eliminación del trabajo infantil o de las mejoras en materia de seguridad e higiene en el trabajo para el conjunto de la economía y de la sociedad, por citar dos ejemplos destacados, contribuyen de forma muy directa a tal fin.

En segundo lugar, que, junto con los efectos anteriores, existan otros derivados del incumplimiento de sus compromisos en materia laboral que le incentiven a conseguir el mismo fin. Esto no tiene por qué articularse a través de sanciones sino, como ponen de manifiesto con los acuerdos comerciales preferenciales, a través de incentivos que mejoren la posición del país que actúa en la buena dirección. Sea como fuere, lo cierto es que los beneficios del comercio pueden actuar, paradójicamente, en dirección contraria a la que *a priori* cabría pensar, pues pueden servir de acicate para respetar determinados mínimos en materia de trabajo y empleo.

En tercer lugar, la mejora de las condiciones de trabajo a nivel global no puede derivar de la imposición de unos Estados frente a otros, sino del consenso a nivel global. De ahí que las organizaciones internacionales y, en particular la OIT, estén llamadas a jugar un papel esencial en cuanto que estructura supranacional, especializada e independiente.

En efecto, la OIT reviste por su propia naturaleza unas características idóneas que la convierten en el instrumento ideal para la gestión de las cláusulas laborales porque se encuentra por encima de las partes, al sustentarse en la Comunidad internacional; por contar con medios técnicos suficientes para la resolución de cualesquiera cuestiones que tengan que ver con las relaciones laborales; y por poder actuar como un tercero independiente en el que, sin embargo, están representados todos los intereses en juego dada su naturaleza tripartita. En relación a este último elemento, es importante subrayar que las investigaciones más recientes vienen subrayando que la eficacia de las disposiciones laborales depende del grado de participación de las partes interesadas y, en particular, de los interlocutores sociales, en la elaboración y puesta en práctica de los acuerdos comerciales²⁸.

Por consiguiente, cerrada la vía de la OMC por el momento²⁹ y aprovechando los riesgos que se ciñen sobre los beneficios derivados del comercio internacional, se hace preciso reforzar el papel de la OIT en la gestión de las cláusulas laborales. Es preciso seguir avanzando en los mecanismos que garantizan su eficacia y, en particular, en su configuración jurídica y encaje legal internacional³⁰.

²⁸ OIT, *Assessment of Labour Provisions in Trade and Investment Arrangements*, cit., pp. 130-139.

²⁹ BEZOU, C., «Le commerce, les clauses sociales et les normes du travail», en Deblock, C. (ed.) *L'Organisation mondiale du commerce: où s'en va la mondialisation?*, Les Editions Fides, 2002, pp. 255-266.

³⁰ ELLIOTT, K. A., *The ILO and Enforcement of Core Labor Standards*, Peterson Institute for International Economics, 2000, pp. 2-7. Stern, R., *Labor Standards and Trade Agreements*, Research Seminar in International Economics, University of Michigan, 2003.

En efecto, la garantía de los derechos laborales no debería estar al albur del contenido de los tratados comerciales, sino que estos deberían remitirse a un sistema más complejo en manos de quien está en mejores condiciones para garantizar los derechos laborales a nivel global, que es la OIT. Desde esta perspectiva, la cláusula laboral no sería más que un mecanismo de inclusión de esa relación comercial en un sistema más complejo, sustentado, amparado y conducido por la OIT.

Esto exige un desarrollo de los mecanismos actuales de interpretación de las normas internacionales del trabajo y de resolución de disputas, de tal forma que se evite la actual dispersión³¹. La fase de incorporación generalizada de las normas fundamentales de la OIT, hoy prácticamente finalizada, debe ser acompañada de una nueva en la que se conciba a esta organización como el mecanismo básico para su gestión, de tal forma que no sea necesario que cada Tratado comercial cree sus propios instrumentos de interpretación y resolución de conflictos, muchas veces particularizados para el ámbito laboral.

En este sentido, la interconexión con lo comercial no debe ser visto ni como algo meramente técnico, ni negativo. Precisamente las consecuencias comerciales pueden dotar a ese sistema mejorado de una mayor eficacia. En el sentido inverso, alejar las disputas laborales de las partes puede contribuir también alcanzar el mismo fin.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEZOU, C., «Le commerce, les clauses sociales et les normes du travail», en Deblock, C. (ed.) *L'Organisation mondiale du commerce: où s'en va la mondialisation?*, Les Editions Fides, 2002.
- DOUMBIA-HENRY, C.; GRAVEL, E., «Acuerdos de libre comercio y derechos laborales. Evolución reciente», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 125, n.º 3, 2006, pp. 207-231.
- ELLIOTT, K. A., *The ILO and Enforcement of Core Labor Standards*, Peterson Institute for International Economics, 2000.
- FERNÁNDEZ SCRIMIERI, B., «Derechos sociales y globalización: soluciones multilaterales», *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, n.º 785, 2000, pp. 69-80.
- GUAMÁN HERNÁNDEZ, A., «Cláusulas laborales en los acuerdos de libre comercio de nueva generación: una especial referencia al contenido laboral del TPP, CETA y TTIP», *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos*, n.º 398, 2016, pp. 83-112.
- GUTIÉRREZ HURTADO, F. J.; LOBEJÓN HERRERO, L. F., «Cláusulas sociales, comercio internacional y derechos laborales. La perspectiva de los países subdesarrollados», *Revista de Economía Crítica*, vol. 7, n.º [object Attr], 2009, pp. 55-73.
- INTERNATIONAL INSTITUTE OF LABOUR STUDIES, *Social Dimensions of Free Trade Agreements.*, International Labour Office, Geneva, 2013.

³¹ International Institute of Labour Studies, *Social Dimensions of Free Trade Agreements.*, International Labour Office, Geneva, 2013, pp. 107-109.

- KRUGMAN, P. R., «New Thinking about Trade Policy», en Krugman, P. R. (ed.) *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, MIT Press, Cambridge (Massachusetts), 1986, pp. 1-22.
- LIM, H., *The Social Clause: Issues and Challenges*, OIT, Geneva.
- LOBEJON HERRERO, L. F., «Pasado, presente y futuro de la cláusula social. El papel de la Organización Mundial del Comercio.», *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, vol. 843.
- MASKUS, K. E., *Should Core Labor Standards Be Imposed Through International Trade Policy?*, World Bank Publications, 1999.
- MUNTANER, S., «Las cláusulas sociales en el libre comercio: del TTIP al caso de Honduras», *SEGÚN ANTONIO BAYLOS...*, fecha de consulta 7 febrero 2017, en <http://baylos.blogspot.com.es/2015/04/las-clausulas-sociales-en-el-libre.html>.
- OECD, *Trade, Employment and Labour Standards*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1996.
- OIT, *Dimensiones sociales de los acuerdos de libre comercio.*, International Labour Office, Geneva, 2013.
- OIT, *Handbook on assessment of labour provisions in trade and investment arrangements*, OIT, Geneva, 2016.
- OIT, *Informe sobre el trabajo en el mundo 2009*, International Labour Office, Geneva, 2010.
- ONU, *Impact of globalization on the achievement of the internationally agreed development goals, including the Millennium Development Goals*, ONU, Nueva York, 2008.
- PÉREZ DEL PRADO, D., «Entre Trump y Trudeau: Cláusulas laborales y libre comercio a la luz del CETA», *Revista de información laboral*, vol. 3, 2017.
- STERN, R., *Labor Standards and Trade Agreements*, Research Seminar in International Economics, University of Michigan, 2003.
- STIGLITZ, J. E., *Microeconomía*, 2ª Edición inglesa, Ariel, Barcelona, 2001.
- VALOR MARTÍNEZ, C., «Cláusulas sociales: análisis de la afinidad de objetivos con el movimiento por el comercio justo», *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*, n.º 2882, 2006, pp. 39-54.